



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Poz. 2727

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 105/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Asesor WSA

Anetta Makowska-Hrycyk
Barbara Ciołek
Anna Kuczyńska-Szczytkowska (sprawozdawca)

Protokolant

referent Karolina Młynarczyk

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 29 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na § 3 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 uchwały Rady Gminy Stoszowice
z dnia 31 maja 2010 r. nr III/21/2010
w przedmiocie regulaminu cmentarza komunalnego w Grodziszczu

stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śląskich (dalej: Prokurator, skarżący) złożył skargę na uchwałę Rady Gminy Stoszowice (dalej: Rada Gminy) nr III/21/2010 z dnia 31 maja 2010 r. w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Grodziszczu. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części poprzez wyeliminowanie: § 3 ust. 1 pkt 2, 3 oraz 4 zaskarżonej uchwały, zarzucając naruszenie:

1. art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej „Konstytucja RP”), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020, poz. 713, zwanej dalej „u.s.g.”) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegającego na wprowadzeniu w § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały zakazu przebywania na terenie cmentarza dzieci objętych obowiązkiem szkolnym bez opieki dorosłych,

2. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegającego na nałożeniu w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały zakazu niszczenia na terenie cmentarza zieleni, urządzeń cmentarnych oraz nagrobków, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego,

3. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego, polegającego na nałożeniu w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały zakazu na terenie cmentarza spożywania alkoholu oraz środków psychotropowych, w sytuacji gdy kwestię tę unormowano w innym akcie prawa powszechnie obowiązującego.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji RP, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji ustawowego upoważnienia, a takie upoważnienie, w tym przypadku nie zostało ustanowione. Podkreślił, że zakaz spożywania alkoholu w miejscach publicznych uregulowano w art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021, poz. 1119, dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości), zakaz niszczenia zieleni w art. 144 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021, poz. 2008, dalej: KW), zaś zakaz niszczenia elementów małej architektury, nagrobków, urządzeń cmentarnych w art. 124 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, ewentualnie w art. 288 lub art. 196 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2020, poz. 1444, dalej: KK). Ponadto, zakaz spożywania środków psychotropowych jest pochodną zakazów posiadania i udzielenia takich środków, jako substancji niedozwolonych, regulowanych w przepisach karnych na gruncie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2020, poz. 2050). Skoro posiadanie środków psychotropowych jest zabronione ustawowo, to tym bardziej ich spożywanie, bowiem ta druga czynności wymaga uprzedniego posiadania takich substancji. Nie jest zdaniem skarżącego uprawione regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale.

W odpowiedzi na skargę Gmina Stoszowice (dalej: Gmina, organ) wniosła o jej oddalenie. Podkreśliła, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach o jakich mowa w tym przepisie. W ocenie organu, zebranie wszystkich reguł korzystania z cmentarza komunalnym w jednym miejscu (jednej uchwale) oraz udostępnienie Regulaminu w obrębie cmentarza pozwoli wszystkim korzystającym na zapoznanie się z zasadami obowiązującymi w tego rodzaju miejscach. Zdaniem Gminy, nie sposób zarzucić zaskarżonej uchwale naruszenia zasad wadliwej legislacji, skoro postanowienia Regulaminu w żaden sposób nie naruszają przepisów wyższej rangi ani ich nie modyfikują. Nie stanowi również naruszenia prawa jedynie częściowe powtórzenie regulacji wynikających z Kodeksu wykroczeń

jak zakaz niszczenia określonych składników mienia, a zwłaszcza nagrobków i urządzeń cmentarnych. Poszczególne postanowienia Regulaminu cmentarza komunalnego w Grodziszczu, odnoszące się do wykroczeń stypizowanych w Kodeksie wykroczeń, nie stanowią ani pełnego powtórzenia normy kodeksowej, ani też jej nie zmieniają, ani nie wypaczają.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli w sprawie są zaskarżone przez Prokuratora zapisy uchwały Rady Gminy Stoszowice w sprawie regulaminu cmentarza komunalnego w Grodziszczu, tj. § 3 ust. 1 pkt 2, 3 i 4.

Oceniana uchwała Rady Gminy stanowi akt prawa miejscowego. W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miasta) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm., dalej: rozporządzenie) w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. W § 137 rozporządzenia wskazano, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10 - dostępne na stronie internetowej - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA). Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania

aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zdaniem Sądu, powyższe nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Jednak powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 31 listopada 2006 r., II SA/Wr 745/06, CBOSA).

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska – „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). Pojęcie „istotne naruszenie prawa” nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, podobnie pojęcie „sprzeczność z prawem”. W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

W świetle powyższych uwag, jako zasadne uznał Sąd zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa przez zaskarżone zapisy uchwały, na skutek zamieszczenia w niej uregulowań stanowiących powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową. W ocenie Sądu przyjmując nawet wyjątkową dopuszczalność powtórzeń na wskazywanych wyżej warunkach, kontrolowana uchwała wymogów tych nie spełnia.

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z cmentarzy komunalnych w zakresie § 3 ust. 1 pkt 4, w którym uchwałodawca stwierdził, że na terenie cmentarza zabrania się przebywania dzieci objętych obowiązkiem szkolnym bez opieki dorosłych. Sąd akceptuje stanowisko Prokuratora, który wskazał, że zapis dotyczy ograniczenia praw i wolności, (prawo do przebywania w miejscach publicznych), a tym samym regulacja uchwały prowadzi do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wskazuje bowiem warunki umożliwiające ograniczanie praw i wolności, a należy do nich ustanawianie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej. Ponadto w ocenie Sądu kwestie dotyczące opieki i odpowiedzialności rodziców za dzieci w sposób wystarczający są regulowane w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy (t.j. Dz. U. 2019 r. poz. 2086 ze zm.) – w tym art. 92 i nast.

Odnośnie wprowadzenia na terenie cmentarza zakazu spożywania alkoholu oraz środków psychotropowych (§ 3 ust.1 pkt 3), Sąd podziela argumentację Prokuratora, że wprowadzenie takiego zapisu stanowi powtórzenie norm ustawowych. W przedmiocie zakazu spożywania napojów alkoholowych, przekroczenie normy

kompetencyjnej nastąpiło poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przekroczenie upoważnienia z art. 14 ust. 6 ustawy. Przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowi, że w innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Przy czym w art. 14 ust. 2a ww. ustawy przewidziano, że zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Teren cmentarza w ocenie Sądu stanowi miejsce publiczne, jest to bowiem teren ogólnie, powszechnie dostępny. Zgodzić należy się także ze skarżącym, że zakaz spożywania środków psychotropowych jest pochodną zakazów posiadania i udzielenia takich środków, jako substancji niedozwolonych, regulowanych w przepisach karnych na gruncie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2020, poz. 2050). Skoro posiadanie środków psychotropowych jest zabronione ustawowo, to tym bardziej ich spożywanie, bowiem ta druga czynności wymaga uprzedniego posiadania takich substancji.

Odnosząc natomiast § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym zabrania się na terenie cmentarza niszczenia zieleni, urządzeń cmentarnych oraz nagrobków, wskazać należy, że zakaz niszczenia zieleni został uregulowany w art. 144 § 1 KW. Zgodnie z tym przepisem kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego deptce trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. Jeżeli chodzi o zakaz niszczenia urządzeń cmentarnych oraz nagrobków, to kwestie te, jak słusznie zauważył Prokurator, zostały uregulowane w art. 124 KW, jak również w art. 288 § 1 KK, który określa odpowiedzialność za zniszczenie mienia ruchomego.

Kierując się całością przedstawionej argumentacji, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.), orzekł jak w sentencji wyroku.